Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard FAO

Datum	19 juni 2015
SCORECARD	Food and Agriculture Organisation (FAO)
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten Afdeling Sociale en Economische VN Zaken T- +31 (0)70 – 348 5375

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid en die effectief zijn, dan wel een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als "systeemorganisatie". Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma's, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en goed. Daarnaast wordt een "verwachting voor positieve verandering" gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN)[1]. Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

[1] Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De Voedsel en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (*Food and Agriculture Organisation,* FAO) is in 1945 opgericht. Het is een gespecialiseerde organisatie, met normerende taken en een kennisfunctie. Het is ook een systeemorganisatie, met uitvoerende taken die bijdragen aan verbetering van voedselzekerheid wereldwijd. Tegelijk draagt zij hiermee bij aan het vergaren en actueel houden van kennis van ontwikkelingen op het gebied van landbouw en voedsel. Sinds eind 2012 is het mandaat als volgt: 1. Uitroeien van honger, voedselonzekerheid en ondervoeding, bijdragend aan een wereld waarin mensen altijd genoeg veilig en voedzaam voedsel hebben; 2. Uitbanning van armoede en het bevorderen van economische en sociale vooruitgang, met toegenomen voedselproductie, versterkte rurale ontwikkeling en duurzaam levensonderhoud; 3. Duurzaam management en gebruik van natuurlijke hulpbronnen, inclusief land, water, lucht, klimaat en genetische bronnen, ten goede komend aan huidige en toekomstige generaties. De FAO is daarmee mede verantwoordelijk voor het verminderen van armoede en honger en het bevorderen van een duurzaam leefmilieu.

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

FAO maakt als gespecialiseerde organisatie deel uit van het VN-systeem en telt 194 lidstaatlanden, twee associatielanden en de Europese Unie. Het hoofdkantoor is gevestigd in Rome. FAO is op landenniveau vertegenwoordigd met 5 regionale, 10 sub-regionale, 5 liaison- en 73 landenkantoren, naast 8 kantoren met technisch personeel. Via mede-accreditatie is FAO in nog eens 36 landen actief. De organisatie voert activiteiten uit op het terrein van voedselproductie, visserij, bosbouw, voedselveiligheid en dierziektebestrijding. FAO dient als overlegforum voor de beleidsontwikkeling en levert technische ondersteuning en beleidsadvisering op nationaal niveau. Als normatieve kennis- en netwerkorganisatie houdt FAO zich bezig met technische informatie en het ontwikkelen van internationale standaarden en richtlijnen, bijvoorbeeld op het gebied van plantenziekten of voedselveiligheid. Op landenniveau voert FAO projecten uit. Tevens vervult FAO daar een rol op het terrein van noodhulp.

De bestuursstructuur van de FAO bestaat uit de Conferentie van de lidstaten en de Uitvoerende Raad, drie comités die zich bezighouden met algemeen beleid en beheer (programma, financieel en juridisch) en vier technische comités (bosbouw, visserij, landbouw, grondstoffenproblemen). Het intergouvernementele *Committee on World Food Security* (CFS), waarin ook het maatschappelijk middenveld en de private sector vertegenwoordigd zijn , heeft een bijzonder karakter omdat door CFS op gelijkwaardige basis met zowel FAO, WFP als IFAD wordt samengewerkt. Aan de Conferentie en FAO Raad nemen alle lidstaten en de Europese Commissie deel. De Conferentie komt één keer per twee jaar bijeen en neemt dan besluiten over hoofdlijnen van organisatie, programma en budget. De Raad (49 leden) opereert onder het mandaat van de Conferentie en komt tussen de Conferenties minstens drie keer per jaar bijeen om de dagelijkse operationele zaken te bespreken. Daarnaast is er in toenemende mate een gedecentraliseerde rol weggelegd voor FAO's vijf regionale conferenties. Op 1 januari 2012 is de Braziliaan José Graziano da Silva begonnen als Directeur Generaal. Zijn aanstelling is tot 31 juli 2015, de verwachting is dat hij wordt herverkozen voor een periode van 4 jaar.

Het budget van de FAO wordt elke 2 jaar vastgesteld door de Conferentie. Als het budget is vastgesteld, worden de lidstaten aangeslagen voor hun pro-rata contributie per jaar, volgens de gangbare VN-verdeelsleutel per land. Daarnaast krijgt de FAO al dan niet geoormerkte vrijwillige bijdragen, gericht op specifieke

project of onderzoeksactiviteiten. De verhouding tussen core en non-core is ongeveer 40-60.

De FAO draagt actief bij aan uitwerking en uitvoering van de QCPR resolutie. Volgens het MOPAN rapport van februari 2015: *"FAO is the only specialised UN agency that has acted both to align its planning cycle with the QCPR and report on QPCR to its governing bodies*". Daarnaast werkt de FAO actief aan een versterkte *System Wide Coherence* binnen de VN op hoofdkantoor- en landenniveau. De coherentie van beleid en de samenwerking op landenniveau tussen VN organisaties wordt daarmee versterkt, onder andere door implementatie van de IASC-Transformatieve Agenda en in relatie tot nationale ontwikkelingsprogramma's. Partnerschappen zijn functioneel, gebaseerd op meerwaarde en maken gebruik van elkaars technische expertise.

2.3 Nederlandse rol en invloed

De Permanente Vertegenwoordiging in Rome vertegenwoordigt Nederland bij de FAO. Nederland heeft op rotatiebasis zitting in de Raad (de laatste keer was in 2005-2007). Nederland was tevens (verkozen) lid van het Financiële Comité van de FAO in de periode 2009-2013. De PV/Rome, Gerda Verburg, is voor de periode 2013-15 voorzitter van het Committee on World Food Security, waar Nederland veel prestigieuze invloed mee uitoefent. Nederland is via het Ministerie van Economische Zaken betrokken bij diverse comités en organiseert met een zekere regelmaat conferenties over FAO-gerelateerde onderwerpen. De PV/Rome wordt primair aangestuurd door het Ministerie van Economische Zaken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een belangrijke rol ten aanzien van de institutionele kant van de organisatie.

2.4 Financiële omvang en bijdragen

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen, per 2 jaar)

	Inkomsten				**Uitgaven**
Jaar	*Verplichte bijdragen*	*Vrijwillige bijdragen*		*Totaal*	*Totaal*
		totaal	*overige inkomsten*		
2008/2009	970	1.200	46	2.216	2.189
2010/2011	1.004	1.727	106	2.837	2.736
2012/2013	995	1.470	126	2.591	2.485

Overzicht bijdragen en ranking grootste donoren (bedragen in USD miljoen)[2]

Jaar	*Bijdrage*	*Ranking/donor*	*Bedrag*
2012	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	115,9
		2. Japan	63,9
		13. Nederland	**9,5**
	Non-core-bijdragen	1. Europese Unie	150,9
		2. Verenigde Staten	86,4
		12. Nederland	**15,6**
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	202,2
		2. Europese Unie	150,9
		19. Nederland	**25,1**
2013	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	115,9

[2] De FAO gaf de volgende kanttekening bij deze cijfers mee: *"According to FAO official methodology determined by the Governing Bodies, voluntary contributions are counted at the moment the programme/project is declared operationally active. Current methodology also captures contributions to multidonor projects separately, therefore annual totals may differ from those tracked by the contributing partner."*

		2. Japan	63,9
		13. Nederland	**9,5**
	Non-core-bijdragen	1. Europese Unie	176,3
		2. Verenigd Koninkrijk	82,4
		20. Nederland	**7,9**
	Totaal bijdrage	1. Europese Unie	176,3
		2. Verenigde Staten	174,5
		17. Nederland	**17,3**

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2014	Core-bijdragen	1. Verenigde Staten	116,2
		2. Japan	55,0
		15. Nederland	**8,4**
	Non-core-bijdragen	1. Europese Unie	185,3
		2. Verenigd Koninkrijk	96,3
		22. Nederland	**10,0**
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	199,5
		2. Europese Unie	185,3
		19. Nederland	**18,4**

FAO werkt op basis van een *Programme of Work & Budget* (PWB) dat elke twee jaar tijdens de Conferentie wordt goedgekeurd. Het in 2011 goedgekeurde PWB, waarin de lijnen voor de komende twee jaar zijn uitgezet, kent een geïntegreerde vorm: het verplichte (contributie) en het vrijwillige (bijdrage) deel van het budget worden samen onder de strategische doelen uitgewerkt.

De inkomsten van de FAO bestaan uit verplichte contributies en uit vrijwillige bijdragen. De vrijwillige bijdragen binnen het budget voor 2014-2015 vormen 59% van de totale inkomsten. Het reguliere budget voor de periode 2014-2015 is vastgesteld op USD 1,005 miljard. Nederland betaalt daar aan mee via de jaarlijkse contributie van ruim USD 8 miljoen. Deze contributie valt onder de begroting van het ministerie van Economische Zaken, ongeveer de helft van dit bedrag wordt toegerekend aan ODA.

Nederland heeft sinds 2001 een partnerschapsprogramma met de FAO, gefinancierd uit het OS budget. In 2010 is dit programma, samen met Zweden, voortgezet als het *FAO Multidonor Mechanism.* Nederland heeft EUR 2,5 miljoen per jaar gecommitteerd vanaf 2010 tot en met 2015. Ook op ad-hoc basis worden projecten in ontwikkelingslanden gefinancierd. Zo heeft Nederland in 2009 bijgedragen aan FAO voor de wederopbouw in Uruzgan, en ook in 2009 heeft Nederland Euro 6 miljoen aan de FAO gegeven voor noodhulpactiviteiten. Ook zijn er bijdragen uit de bilaterale programma's die lopen via de ambassades, o.m. in Bangladesh en in de Palestijnse Gebieden (2012 en 2013). Gezien over de periode 2000 - 2007 was Nederland nog de derde donor van FAO, maar de jaren daarna is de bijdrage fors gedaald en behoorde Nederland niet meer tot de top 10 donoren. De laatste jaren stond Nederland in de top 20 donoren, onder meer door grote bijdragen uit het OS-landenprogramma direct aan het lokale FAO kantoor, onder andere in Bangladesh en de Palestijnse Gebieden.

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 Strategie en focus

In 2009 is de meerjarenstrategie 2010-2019 aangenomen (Strategic Framework 2010-2019). Deze is in 2013 aangepast, waarmee de FAO duidelijker prioriteiten stelt. In het oude raamwerk had de FAO 13 strategische doelstellingen, in het nieuwe nog slechts vijf: 1. Bijdragen aan de uitroeiing van honger, voedselonzekerheid en ondervoeding; 2. Verhogen en verbeteren van de productie van goederen en diensten van landbouw, bosbouw en visserij op een duurzame manier; 3. Verminderen van rurale armoede; 4. Mogelijk maken van meer inclusieve en efficiënte landbouw en voedselsystemen op lokaal, nationaal en internationaal niveau; 5. Verhogen van de weerbaarheid van levensonderhoud tegen bedreigingen en crisissen. Daarnaast wordt er nog een 'zesde' overkoepelende doelstelling geformuleerd, gerelateerd aan de normatieve taken van FAO en dwars doorsnijdende thema's als gender en *governance*. Deze moet nog nader uitgewerkt worden. Binnen FAO is een nieuwe systematiek voor een transparante allocatie van middelen in gebruik genomen, gericht op de beleidsprioriteiten. Dit verhoogt en verbetert de transparantie van beslissingen. De nieuwe strategie en hoe de organisatie daarop ingericht wordt, worden als positief beoordeeld, onder meer door het recente MOPAN rapport (januari 2015), dat FAO's mandaat en strategie als helder beoordeelt.

Het mandaat van FAO wordt zowel uitvoerend als normatief ingevuld. Het kernmandaat is breed, omdat landbouw en voedsel bijzonder veel facetten kennen. In 2008 zijn de FAO programmaprioriteiten en een nieuw strategisch raamwerk uitgewerkt en neergelegd in het *Immediate Plan of Action* (IPA). In lijn met het IPA zijn in 2009 het Strategische Plan (2010-2019) en het 4-jaren plan (2010-2013) goedgekeurd. Bij het aantreden van de nieuwe DG Graziano da Silva op 1 januari 2012 heeft hij een brede consultatie gehouden en een nieuw strategisch raamwerk ontwikkeld voor 2014-2017. Dit is aan de FAO Council voorgelegd en goedgekeurd. Dit framework maakt de FAO veel doelgerichter, doorbreekt de verkokering in de organisatie, decentraliseert uitvoerende bevoegdheden en maakt de organisatie efficiënter, onder meer door de toepassing van Results Based Management. Hierdoor kan optimaal gebruik gemaakt worden van het comparatieve voordeel van de organisatie. Het kernmandaat van FAO is daarmee helder, de uitvoering op veldniveau zal moeten volgen. Het recente MOPAN evaluatierapport uit januari 2015 komt tot de conclusie dat deze veranderingen de FAO ten goede aan het komen zijn, dat de richting goed is, maar dat de veranderingen nog te recent zijn om daar een definitieve conclusie aan te verbinden. De verwachting van MOPAN is echter positief.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.2 Resultaatsturing

FAO heeft haar planningssysteem vernieuwd, wat heeft geleid tot resultaatgerichter opereren binnen de organisatie. Dankzij een scherpe focus vanuit het strategische raamwerk heeft FAO concrete maatregelen kunnen nemen en sterk leiderschap kunnen tonen richting een resultaatgerichte organisatiecultuur. Het resultaatgericht managementsysteem (*Results Based Management,* RBM) heeft geleid tot een aantal goede managementdocumenten, die nu in uitvoering worden gebracht. In het MOPAN rapport 2015 staat dat het strategisch management op alle punten adequaat tot zeer sterk scoort, het beleid rond RBM is goed, maar moet nog wel door de hele organisatie goed opgepakt worden: "*FAO staff capacities to implement RBM are still variable across the organisation and evaluations suggest that the RBM training offered has not yet resulted in strong RBM capacities at all levels of the organisation for monitoring and reporting on results*". Het RBM-concept wordt nu ook op landenniveau doorgevoerd. Op enkele (deel)terreinen, zoals genetische bronnen, de

Codex Alimentarius en de bosbouw heeft de FAO al meerjarenplannen. In het huidige biennium moeten deze ook voor alle andere FAO-onderdelen van kracht worden. De focus op resultaatgericht management heeft ook geleid tot een beweging naar resultaatgericht budgetteren. Er is goede vooruitgang geboekt op projectniveau en binnen de operationele werkplanning, maar tegelijkertijd is op corporate niveau nog een slag te maken in het verbinden van middelen aan resultaten. FAO werkt hiervoor aan de implementatie van een *results based budget system,* waarbij de verwachting is dat de connectie tussen middelen en resultaten helderder wordt.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = 🡅

3.3 Partnerschappen

Het hervormingsproces binnen de FAO is onder andere gericht op een intensievere en kwalitatief betere samenwerking met andere (multilaterale) organisaties. Mede onder druk van donoren is dit de laatste jaren duidelijk verbeterd. FAO stelt zich binnen de samenwerking met WFP en IFAD op het gebied van voedselhulp en voedselzekerheid meer op als een teamspeler op basis van specifieke mandaten. De drie organisaties financieren gezamenlijk het secretariaat van het Wereld Voedselzekerheidscomité (Committee on World Food Security, CFS) en houden regelmatige vergaderingen van de hoofden van de drie organisaties. De onafhankelijke externe evaluatie heeft geadviseerd dat er een organisatie-brede strategie moet komen voor partnerschappen. In de FAO Raad van april 2013 werden strategieën aangenomen voor samenwerking met de private sector en met het maatschappelijk middenveld. Dit soort samenwerking is veelbelovend maar vereist een leerproces voordat het zich diep verankerd zal hebben binnen de organisatie. Het eerste partnerschap met de private sector heeft FAO gesloten met de Rabobank Foundation in 2014. Omdat in het CFS zowel de private sector organisaties als maatschappelijk middenveld organisaties institutioneel vertegenwoordigd zijn, wordt hier door de organisatie FAO veel van geleerd. Dit is een voorbeeld voor de VN als geheel hoe met deze *multi-stakeholder* materie moet worden omgegaan.

FAO heeft zich gebonden aan de VN-hervormingen maar vindt dat hervormingen meer moeten betekenen dan alleen efficiënter werken op landenniveau. Het gaat er vooral om de toegevoegde waarde van de VN als duurzame ontwikkelingspartner te laten zien en dat de VN een hoeder van *global public goods* is. Daarom wordt bepleit dat er binnen het *Delivering as One* concept ruimte blijft voor de specifieke kennis en kunde van de gespecialiseerde organisaties: het geven van beleidsadviezen, het vaststellen van standaarden en het uitvoeren van normatieve taken. Dit wordt door Nederland onderkend, Gespecialiseerde Organisaties hebben een andere rol op landenniveau dan de meer uitvoerende fondsen en programma's.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

De FAO Raadsvergaderingen verlopen sinds de hervormingen na 2012 efficiënt en dat gold ook voor de FAO Conferentie van 2013. De machtsbalans in de beheersraden is weliswaar gepolitiseerd door blokvorming van regionale groepen, maar er worden meestal werkbare oplossingen gevonden. Met het aantreden van de huidige DG in 2012 is de impasse van voorgaande jaren doorbroken. De delegatie van uitvoerende bevoegdheden naar de regio- en landenkantoren is eveneens een belangrijke ontwikkeling. Voorheen werd de organisatie te centraal vanuit Rome aangestuurd. Er wordt gestuurd op *One FAO* met decentraal maatwerk per regio of land.

FAO heeft veel meer het zwaartepunt gelegd op de regionale conferenties, deze krijgen een steeds belangrijkere input op het totale FAO-beleid, maar ook bij het vaststellen van regionale prioriteiten. Daaraan gerelateerd is FAO op regionaal niveau sinds 2013 aan het reorganiseren. De kwaliteit van de regio- en landenkantoren verschilt sterk, niet alleen op het gebied van de uitvoering maar eveneens waar het gaat om rapportage. Door de beperkte financiële middelen is er vaak niet genoeg technische capaciteit op landenniveau aanwezig. Door een grotere aandacht voor decentralisatie van bevoegdheden naar de regiokantoren, inclusief middelen en technisch vaardig personeel, is dit aan het verbeteren, zoals ook werd vastgesteld in het MOPAN rapport van januari 2015. In het verleden werden landenvertegenwoordigers niet altijd op basis van hun specifieke capaciteiten aangenomen, of veldkantoren op basis van strategische doeleinden geopend. Dit is aan een grondige herziening onderworpen, onder meer worden FAO landenvertegenwoordigers nu op basis van bewezen capaciteiten benoemd. FAO brengt langzamerhand op landenniveau beter de meerwaarde (technische expertise) van de organisatie voor het voetlicht.

Momenteel onderneemt FAO op landenniveau nog steeds te veel uiteenlopende projecten. De bezetting op landenniveau wordt verbeterd en de beslissingsbevoegdheden gedecentraliseerd. Er is een flink aantal landenkantoren van uitstekend niveau, waar ook vaak door de Nederlandse OS mee wordt samengewerkt. Er zijn echter ook landenkantoren die nog een inhaalslag moeten maken. Dit blijkt ook uit de MOPAN evaluatie. Door het matige functioneren in het recente verleden van FAO is hun rol in VN bredere zaken, de beleidsadvisering op landenniveau en de deelname aan de beleidsdiscussies in het kader van *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), *VN Development Assistent Frameworks* (UNDAF), beperkt geweest, maar dat is duidelijk aan het verbeteren. Daarom is de keuze voor meer focus op regionale inkleuring binnen *One FAO* een belangrijke stap. De partners zijn vanwege het mandaat van de FAO meestal (semi-) overheidsorganisaties. In de uitvoering van noodhulpactiviteiten werkt FAO nauw samen met uitvoerende partners als NGO's en de Wereldbank. Over het algemeen worden deze noodhulpactiviteiten van de FAO positief beoordeeld. De relatie met bilaterale donoren op veldniveau is aan de beterende hand.

Beoordeling: goed = 4

3.5 Beleidsevaluatie

De evaluatiedienst van de FAO legt zich toe op de evaluatie van technische en beleidsactiviteiten. Als uitvoering van de hervormingen is in 2010 de evaluatiedienst afgesplitst als aparte organisatorische eenheid. Het beleid is vastgelegd in het handvest voor de evaluatiedienst. Er werken 17 mensen. De FAO werkt met een standaardsjabloon voor evaluaties dat de transparantie en vergelijkbaarheid vergroot. Naast evaluaties van individuele activiteiten en programma's worden ook thematische evaluaties uitgevoerd die van goede kwaliteit zijn. De programmacommissie beoordeelt alle evaluaties. Deze worden elke twee jaar in een *Programme Evaluation Report* via de Raad aan de Conferentie aangeboden. De evaluatiedienst heeft een nuttige en stimulerende rol vervuld bij de totstandkoming van de Onafhankelijke Externe Evaluatie. Er wordt gewerkt aan een voorstel om alle programma's van FAO te evalueren. Voor kleinere programma's zal dat in de vorm van een clusterevaluatie zijn. In 2012 is de FAO evaluatiedienst doorgelicht door een peer-evaluatie van onder meer de IOB. De conclusie was dat de FAO evaluatiedienst van goede kwaliteit is. De kwaliteit van beleidsevaluaties is relevant voor nationale en internationale beleidsontwikkeling. Er wordt een breed spectrum aan projecten, landen, thema's en institutionele evaluaties uitgevoerd.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.6 Personeelsbeleid

Als onderdeel van het overkoepelende hervormingsproces van de organisatie, is een *HR Strategic Framework & Action Plan 2010-2011* ontwikkeld om ook in de personeelssector vergaande hervormingen door te voeren en het beleid te vernieuwen. De FAO-staf is de belangrijkste *asset* van de organisatie in het vervullen van het mandaat (ongeveer 75% van het core budget betreft personeelskosten, dat is logisch binnen een kennisorganisatie). Er is kwalitatief hoogstaand personeel, maar dit was vaak enigszins vastgeroest in verkokering. Daar is sinds 2012 verandering in gekomen, en dat verandert de organisatie snel, de FAO zit duidelijk in de lift. Er is nu een stafrotatiesysteem en vrijwel alle nieuwe programma- en projectfinanciering wordt ontschot – door de pijlers heen – aangeboden aan de programmacommissie (door meerdere directies gezamenlijk). Het wordt bovendien onderdeel van een FAO-carrière om op veldkantoren gediend te hebben. Tevens is het beoordelingsproces van werknemers aan een grondige revisie onderworpen, opdat de juiste vaardigheden binnen de organisatie aanwezig zullen zijn. De nog te nemen stappen zijn vooral procesmatig. De daadwerkelijke cultuuromslag zal vanuit de stafleden zelf moeten komen, dat is volop aan de gang en boekt goede voortgang. Aan deze cultuuromslag (van projectmatige naar programmabenadering, door de programmatische pijlers heen werken, decentralisatie naar regiokantoren, integratie van noodhulp en reguliere programma's, meer resultaatgerichtheid, beter integreren van programma's en kennis etc.) wordt hard gewerkt, hetgeen bevestigd wordt door het MOPAN rapport.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.7 Financieel beheer

De financiële situatie van de FAO zit in de lift. Voorheen was het niet of te laat betalen van contributies de oorzaak van liquiditeitsproblemen, maar dat wordt steeds beter. Het beleid van *zero nominal growth* van vrijwel alle OESO-landen levert wel problemen op als de FAO nieuwe taken die voortvloeien uit de reorganisatie wil oppakken. Hiervoor moeten bezuinigingen binnen de organisatie gevonden worden. Dat is moeilijk omdat ongeveer 75% van het budget voor personeelskosten is bestemd. Voor het FAO-budget is jarenlang een nullijn aangehouden, terwijl het takenpakket dat de lidstaten van de FAO verwachten steeds groter is geworden. De DG heeft veel besparingen weten te vinden, die voor het overgrote deel in het technische werk van de FAO worden gestoken. Opvallend is dat de extra-budgettaire financiering door donoren van FAO (specifieke projecten in landen) de laatste jaren een stevige stijging vertoont. Inmiddels ligt de verhouding op 50/50.

Een van de hoofdboodschappen van de Onafhankelijke Externe Evaluatie is *Reform with Growth*. De grote meerderheid van de lidstaten ziet het belang en de noodzaak in van hervorming van de FAO. Hierdoor is er de laatste jaren een positievere sfeer rondom de onderhandelingen over het budget. In 2013 is een volledig geïntegreerd budget gepresenteerd waarbij het deel van de verplichte contributies en het 'vrijwillige' deel op overzichtelijke wijze op papier staan.

Het kantoor van de inspecteur-generaal is verantwoordelijk voor het interne toezicht op het FAO-management en voor de uitvoering van interne audits. De functie van *External Auditor* wordt vervuld door de Indiase Rekenkamer. FAO heeft de afgelopen jaren een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. Financiële rapportages zijn summier maar inzichtelijk. In de audit rapporten over de afgelopen jaren stonden aanbevelingen die onder andere betrekking hadden op de noodzakelijke verbetering van het projectmanagement, oude openstaande activiteiten, de vertraagde invoer van IPSAS, verkeerde interne conclusies over het bereiken van doelstellingen. Dat weerspiegelde het algemene beeld van een organisatie die onvoldoende in controle was. De laatste audit rapporten geven echter een veel

positiever beeld over het financiële management, hetgeen ook in het MOPAN rapport van januari 2015 wordt bevestigd. Zoals bij veel VN organisaties, is bij FAO het bedrag van ongedekte kosten voor stafuitkeringen – waaronder medische en pensioenkosten – hoog opgelopen tot meer dan USD 800 miljoen. Een versobering van salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden ligt voor de hand. De DG FAO heeft al verschillende malen bij de lidstaten bepleit om dit in New York aan de orde te stellen. In het algemeen staat FAO open voor het advies van de *External Auditor.* Informatie over beleidsmatige zaken is via de website goed beschikbaar.

De inhoudelijke kwaliteit van projecten die met de geoormerkte bijdragen worden uitgevoerd is goed. De kwaliteit en de tijdige aanlevering van de rapportages, zowel financieel als inhoudelijk, verschilt soms sterk. Zo zijn ze niet altijd even duidelijk met betrekking tot concrete resultaten en de impact die de projecten hebben. De samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages is voor verbetering vatbaar. Eerdergenoemde veranderingen in de regio's zullen dit probleem moeten verhelpen.

Het *cost recovery* beleid van FAO ligt duidelijk vast. Er zijn echter nogal wat verschillende percentages voor verschillende soorten van donorbijdragen, hetgeen niet altijd tot transparantie leidt. Op dit moment wordt in de FAO Raad de discussie geopend om dit opnieuw in te richten, en daarmee de transparantie te bevorderen. FAO werkt met een geïntegreerd budget, waar geen verschil wordt gemaakt tussen verplichte, vrijwillige, geoormerkte en ongeoormerkte bijdragen; Nederland ondersteunt deze manier van budgetteren.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = 🡅

3.8 Corruptiebestrijding in de interne organisatie

FAO heeft een goed beleid geformuleerd op het gebied van fraude en onrechtmatig gebruik van de middelen, gericht op preventie en detectie. FAO heeft een *zero tolerance* beleid ten aanzien van fraude. Het bureau van de inspecteur-generaal heeft een risicobeoordelingsproces opgesteld, inclusief de corruptierisico's. Het gebruikt hiervoor informatie uit audits en andere onderzoeken. Ook is het bureau verantwoordelijk voor het opsporen en aanpakken van fraude en corruptie. Op projectniveau worden geen specifieke corruptierisico's beoordeeld. Daarnaast werkt FAO met een interne audit om rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's af te dekken. Het jaarlijkse rapport van de inspecteur-generaal maakt melding van de onderzoeken op het gebied van fraude en andere schendingen van integriteit. Het bureau rapporteert aan de directeur-generaal en het senior management over de geleerde lessen en bevordert het beleid en de activiteiten die de integriteit van FAO verbeteren. Er zijn zeer weinig gevallen van fraude en onrechtmatigheid.

Beoordeling: goed = 4

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid
Relevant. De FAO is essentieel bij de mondiale strategische discussies over voedselzekerheid. De FAO heeft bij handelsdiscussies over innovatieve en duurzame landbouw een niche met informatievoorziening en analyses ten behoeve van de kennisvergroting van ontwikkelingslanden. Onderwerpen als verantwoord landgebruik, *climate smart agriculture* en *responsible agricultural investment* hebben, mede op basis van CFS resultaten, een hoge prioriteit in de organisatie.

2. Water
Relevant. FAO is van betekenis voor de implementatie van de doelstellingen uit de *World Summit on Sustainable Development* op het gebied van biodiversiteit, water en landbouw. Dit heeft FAO onder andere ingevuld door het in 2014 gelanceerde *Blue Growth Initiative.* Het beheer van natuurlijke hulpbronnen (land/bodem, water en uitgangsmateriaal) zijn belangrijke randvoorwaarden voor de voedselzekerheids-strategieën en activiteiten van FAO. IGG werkt samen met FAO aan de ontwikkeling en implementatie van een database waar waterproductiviteit in kaart wordt gebracht. Met deze publiek toegankelijke informatie, die via satellieten wordt verkregen, kan de wereldwijde watervoorraad worden gemonitord, advies worden gegeven hoe effectief met de voorraad kan worden omgegaan. Ook kunnen producenten zelf op veldniveau hier gebruik van maken om landopbrengsten te verbeteren.

3. Veiligheid en Rechtsorde
Beperkt relevant. FAO draagt bij aan het herstellen van bestaanszekerheid van de getroffen bevolking in de post conflict periode. FAO voert bijvoorbeeld programma's uit op het gebied van landbouwontwikkeling, microkredietsystemen, landrechten, zaden en kunstmest. Dit bevordert direct en indirect de werkgelegenheid wat noodzakelijk is voor verdere opbouw van een land.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)
Niet relevant.

5. Gendergelijkheid
Beperkt relevant. Voor FAO is gender een dwarsdoorsnijdende prioriteit. Volgens FAO's eigen schattingen wordt in landen waar landbouw arbeidsintensief is, zoals sub Sahara Afrika, tot 80% van het voedsel door vrouwen geproduceerd. Als vrouwen gelijke toegang tot productiemiddelen in de landbouw zouden hebben, zou het aantal mensen met honger met 150 miljoen kunnen afnemen. De evaluatie van het genderbeleid in 2011 wijst op een gebrek aan leiderschap, vrijblijvendheid in de toepassing van de eigen richtlijnen en onvoldoende middelen voor interne capaciteitsopbouw. Resultaten voor vrouwen zijn onvoldoende duurzaam. FAO heeft lessen getrokken uit de evaluatie: gendergelijkheid is in het kader van de Strategic Framework 2010 – 2019 opgewaardeerd tot een strategische doelstelling.

6. Klimaat
Relevant. Klimaat (adaptatie en mitigatie) wordt in toenemende mate een prioriteit voor FAO. FAO kan bij uitstek technische kennis en *know-how* leveren in de internationale fora, mede doordat de FAO het secretariaat huisvest van de in september 2014 tijdens de Klimaattop in de New York gelanceerde Global Alliance for Climate Smart Agriculture.

7. *Private Sector Development*
Relevant. FAO richt zich op boeren en dat zijn per definitie (kleine rurale) ondernemers. FAO hanteert de ketenbenadering om de juiste condities te scheppen voor het bevorderen van rurale economische ontwikkeling. In het CFS heeft het *Private Sector Mechanism* zelfs een formele positie.

8. Humanitaire hulp
Relevant. FAO is lid van de IASC. De FAO heeft een humanitaire hulp tak, die goed opereert binnen haar mandaat: hulp bij noodgevallen om er voor te zorgen dat de volgende oogst niet mislukt. Een relatief groot deel van het FAO budget wordt hiervoor ingezet. FAO begint haar inzet, daar waar WFP uitfaseert. Hoewel de samenwerking tussen beide organisaties goed is, loopt deze overgang nog niet altijd soepel, vooral vanwege het feit dat WFP veel meer inzetbare veldcapaciteit heeft in rampgebieden dan FAO.

4.2 Extra relevantie

FAO heeft een belangrijke normerende taak en is goed in staat om deze taak uit te voeren. Er zijn verschillende technische comités met voldoende waarborg voor onafhankelijkheid die deze normen monitoren en handhaven. Het normerende proces van FAO verloopt goed. FAO is ook dé kennisinstelling voor voedsel en landbouw in de wereld, dit is de belangrijkste IPG functie, naast de normatieve rol. Zij heeft deze kennis in huis maar vanwege vele jaren van matig management is de kennisrol in het slop geraakt. Er wordt door de huidige hervormingen hard aan gewerkt en de FAO is weer vertegenwoordigd in alle internationale fora die voor haar mandaat van belang zijn.
FAO is ook relevant vanuit het perspectief van de internationale OS-architectuur. Binnen deze is FAO mede verantwoordelijk voor het verminderen van armoede en honger en het bevorderen van een duurzaam leefmilieu. De OS-beleidsrelevantie is groot, in het bijzonder het Committee on World Food Security, dat wereldwijde richtsnoeren opstelt. Een overkoepelende boodschap van de Onafhankelijke Externe Evaluatie luidt: “Als de FAO morgen zou verdwijnen, zou veel van deze organisatie opnieuw uitgevonden moeten worden”.

Daarnaast is de FAO is wereldwijd actief, in het bijzonder ook in Afrika en fragiele staten**.** Het belang van de organisatie ligt in de Nederlandse optiek vooral in de platformfunctie voor mondiale voedselzekerheid, als kennisinstelling op het gebied van landbouw-aangelegenheden, in de forum- en normfunctie op het terrein van voedselkwaliteit, plantenziekten, grensoverschrijdende ziekten en bescherming van biodiversiteit. Nederland heeft een traditie bij FAO als het gaat om kennisontwikkeling, vooral door de samenwerking met de Wageningen Universiteit. In 2013 is het reeds bestaande MoU met Wageningen Universiteit en Research Center (WUR) vernieuwd. Daarnaast steunt Nederland al heel lang de *Consultative Group for International Agricultural Research.* De samenwerking met de FAO is onlangs versterkt, vooral op het gebied van kennisuitwisseling. FAO heeft via haar normerende rol ook een indirecte invloed op Nederlandse regelgeving, bijvoorbeeld via de besluiten in de Codex Alimentarius, de International Plant Protection Convention (IPPC) en de verschillende technische comités van FAO.

De FAO is de centrale speler om partijen bij elkaar te brengen voor het realiseren van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen op het gebied van honger en voedselzekerheid. Jaarlijks rapporteert de FAO over voortgang op deze doelen. Er wordt gestreefd naar een gezamenlijke positie en actieve betrokkenheid van de Romeinse instellingen binnen het Post 2015 proces.

Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

Het hervormingsproces bij FAO levert duidelijke resultaten op. De organisatie heeft een breed mandaat en daarom is het belangrijk dat nu duidelijker prioriteiten worden gesteld. De financiële situatie van de organisatie zit in de lift. FAO kent een goede evaluatiedienst.

		Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren			
	Strategie en focus	3	↑
	Resultaatsturing	3	↑
	Partnerschappen	3	→
	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	4	
	Beleidsevaluatie	3	↑
	Personeelsbeleid	3	→
	Financieel beheer	3	↑
	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	4	

5.2 Beleidsrelevantie

FAO is belangrijk als systeemorganisatie met een normerende functie en is relevant voor het beleid op de terreinen voedselzekerheid, water, klimaat, private sector en humanitaire hulp.

		Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten		
	Voedselzekerheid	+
	Water	+
	Veiligheid en rechtsorde	0
	SRGR, inclusief hiv/aids	-
	Gendergelijkheid	0
	Klimaat	+
	Private Sector Development (inclusief IMVO)	+
	Humanitaire hulp	+